



ISBN 978-950-33-1155-4

## **La Igualdad de oportunidades en la política pública de los gobiernos locales: “Una fachada legal”. Estudio de caso.**

**Autoras:** Mag. Elena del Carmen Russo (Prof. Adjunta Historia de América Independiente. Depto. de Historia. Fac. de Humanidades. Universidad Nacional del Nordeste)  
Lic. Analfía Silvia García (Prof. Adjunta Historia de España. Depto. de Historia. Fac. de Humanidades. Universidad Nacional del Nordeste)

**Palabras claves:** Gobierno local, ciudadanía, género.

### **Eje 3: Cultura y Política. Producciones y prácticas culturales y artísticas transformadoras**

En la conceptualización del Estado como garante de los derechos ciudadanos incorporados en la Constitución Nacional, las políticas públicas juegan un rol trascendental por que dan cuenta del accionar estatal sobre un aspecto determinado de la realidad.

Para definir una política pública basada en la igualdad de oportunidades es imprescindible primero visibilizar las mujeres, esto significa: definir las problemáticas que enfrentan en su cualidad de tales, poner en el debate público sus temas y recuperar su pertenencia. Es necesario nombrarlas, categorizarlas pero nunca ignorarlas porque la omisión es una estrategia de desigualdad (Velázquez; 2003,p.27)

Los avances en la producción de conocimiento científico, canalizado a través de las explicaciones teórico-conceptuales del pensamiento feminista, permitieron incorporar categorías de análisis con valor alternativo a matrices tradicionales, patriarcales.

En ese camino las voces reemplazaron al silencio y fue posible escuchar las experiencias de las mujeres, diferenciarlas de las masculinas y subrayar su contribución social. Por ello, en determinados espacios, el conocimiento generó el debilitamiento de las resistencias de este nuevo actor social que cuestiona la estructura de poder y la organización de la vida cotidiana.

La construcción real de la democracia requiere insertar la perspectiva de género en las políticas públicas entendidas como mecanismos que inciden en programas, planes, leyes, acciones, bienes que tienden a eliminar las inequidades y la subordinación entre sexos.

Hoy, al amparo del marco regulatorio nacional e internacional, se imponen cambios superadores de los discursos sexistas vigentes que profundizan el fenómeno universal del patriarcado y ponen de manifiesto un déficit de la democracia.

Sobre la base del derecho vigente, resulta imprescindible operar con acciones concretas que impliquen, por un lado, niveles de conciencia y crítica en toda la sociedad para poder subvertir el paradigma y producir un nuevo orden simbólico, y, por otro, gestar una nueva representación a partir de la deconstrucción de la propia imagen de la mujer. En consecuencia, el diseño de una política pública con enfoque de género implicaría respetar

no sólo cuantitativamente sino cualitativamente los espacios, como manera de impedir que se instale la violencia institucional generada a partir de las notorias desigualdades.

Así planteado el diseño de la política pública debemos avanzar ahora en la consideración de lo que entendemos por gobiernos locales.

Cuando nos referimos a la categoría “local” trabajamos con la opinión de José Arocena en la consideración de la localidad como el ámbito de mayor complejidad de procesos que caracterizan la sociedad contemporánea, que intenta superar la antinomia global-local por un esfuerzo de articulación en real tensión, expresada en términos de oportunidades y desafíos (Arocena; 2001,p.3)

A estas reflexiones sumamos la opinión de Sergio Boisier para quien lo local adquiere sentido cuando el barrio, el vecindario, los conjuntos habitacionales en las ciudades, se resignifican como espacios locales donde transcurre la vida cotidiana, se conforma el tejido social y se realizan experiencias de participación ciudadana (Velázquez;2003,p.23)

Al respecto es importante señalar que esta situación se vio favorecida con el proceso de democratización política llevado a cabo en América Latina y en especial en Argentina en 1983 etapa en la cual los ciudadanos y ciudadanas recuperaron sus derechos a elegir a sus representantes y de postularse para ocupar cargos electivos (Ley de Cupos N° 24012, 1991).

El análisis se organiza desde dos perspectivas:

- el fortalecimiento de los gobiernos municipales como espacios que, por su cercanía a ciudadanos y ciudadanas, favorecen la participación y humanización de las ciudades. En éste contexto estamos analizando, como estudio de caso, el *municipio* de Resistencia, Capital de la Provincia del Chaco pero debemos aclarar que es un proceso común a toda América Latina
- la necesidad de incorporar, a partir los cambios operados a nivel internacional y nacional, la perspectiva de género en el diseño de políticas públicas, pensada en el ámbito de los derechos humanos. Esto no implica subvertir la lógica que privilegia un sexo sobre otro, sino producir un nuevo orden simbólico que cuestione el sistema patriarcal y termine con la violencia generada por la desigualdad de oportunidades que padecen las mujeres a causa de su posición social subordinada respecto de los hombres (Velázquez; 2003,p.23)

Nuestros objetivos

- Visibilizar a las *mujeres* como una categoría que las convierte en actrices políticas a través de la Carta Orgánica Municipal (2000), que rige el funcionamiento de la institución, y el Plan Ejecutivo de Igualdad de Oportunidades para Varones y Mujeres (2009).
- Reconocer que la Carta Orgánica, aún cuando plantea la igualdad de oportunidades, tiene un discurso sexista y excluyente.
- Exponer que el Plan de Igualdad de Oportunidades entre varones y mujeres (2009) en la letra responde a los criterios planteados en los acuerdos internacionales con carácter vinculante y posteriores, pero no se aplica hacia el interior de la estructura municipal.

## **El municipio y la ciudad**

La historia del Chaco nos muestra que la *municipalización de la vida política* fue una de las características del Chaco como Territorio Nacional porque la vida política se organizaba y transcurría a través de los municipios donde los ciudadanos eran considerados los *contribuyentes*, es decir, quienes pagaban una renta y gozaban de los derechos políticos.

En el año 1951 y, luego de arduas tratativas, el Chaco se Provincializó y las mujeres, gracias a la sanción del voto femenino en 1947, pudieron votar por primera vez, convertirse en ciudadanas con derechos políticos al elegir las autoridades ejecutivas nacionales y de la nueva provincia.

No obstante aún no formaban parte de las plataformas partidarias. Debió transcurrir un largo proceso para que la Ley de Cupos N° 24012 del año 1991 se constituya en la normativa angular del escenario partidario al establecer la proporción de mujeres que podían tener representación en los partidos políticos y, en consecuencia, en los cargos legislativos.

Políticamente, la *ciudad* se nutre del género, contiene y expresa las relaciones sociales entre hombres y mujeres construidas a lo largo del tiempo. En consecuencia, pensarla desde el enfoque de género significa mucho más que tomar en cuenta a las mujeres y reconocer su existencia, significa detectar y analizar patrones sociales y culturales de hombres y mujeres simbolizados en las relaciones de poder entre los géneros.

El diseño de una política pública en este sentido requiere, necesariamente, una planificación del desarrollo urbano que incluya las experiencias vivenciales de las mujeres, que impactará en el discurso sexista con pretensiones de universal y totalizador reconceptualizándolo.

El municipio, caracterizado por ser un ámbito fuertemente androcéntrico, manifiesta cambios en su reglamentación que denotan una revalorización de la mujer en la vida institucional. Sin embargo, aún la propia normativa revela un modelo vertical donde el principio de dominación masculino sigue presente y la igualdad de oportunidades es una utopía.

La proporción de mujeres intendentes no ha sido significativa porque solo dos mujeres ocuparon el cargo Elda Pértile (1991-1993) (1993-1995) y Aída Ayala (2003-2007) (2007-2011) (2011-2015) aunque cubrieron 16 años de la vida de la ciudad.

Nos centraremos en el gobierno de la ingeniera Ayala dado que sus gestiones son posteriores a las normativas que analizamos.

Respecto de las prácticas de género lo que advertimos es, por un lado el desconocimiento, por parte de los trabajadores/as de los derechos vigentes, y, por otro, un liderazgo masculinizado, propio de la política partidaria tradicional, de nuestro país que contribuye a la profundización de los estereotipos.

## **Discurso sexista**

El marco legal adopta el modelo de varón adulto como norma (Offen; 1991,p.106), en consecuencia, cuando hablamos de invisibilidad del colectivo mujeres lo asociamos a la dominación social del principio masculino que prescinde de la necesidad de legitimarse, se impone como neutro, funciona como matriz de las percepciones, pensamientos y acciones de toda la sociedad y es universal. Debemos afrontar entonces “la inadecuación del lenguaje y de los conceptos” (Travi; 2003,p.51)

Las prácticas culturales legitiman estas relaciones de poder y opera sobre las mujeres la destrucción de sus huellas y de su memoria a partir de contenidos sexistas, propios de los discursos androcéntricos que tienen como único destinatario al universo de hombres pertenecientes a grupos dominantes, socialmente significativos que definen modelos de conducta a imitar por parte del resto de los varones, marginando a la otra mitad numérica de la especie (Amorós; 1985,p.p.22-25).

Este discurso, que se asienta sobre la desigualdad, es una de las causas centrales de la violencia y da cuenta de una distribución del poder diferencial, con asimetrías muy fuertes (adulto-menor, jefe empleada, profesional-consultante, etc.) que producen, lo que Susana Velásquez, denomina violencias cotidianas.

“...los dos sexos jamás han compartido el mundo en pie de igualdad...En casi ningún país es idéntico su estatuto legal al del hombre; y con frecuencia, su desventaja con respecto a aquel es considerable. Incluso cuando se le reconocen en abstracto algunos derechos, una larga costumbre impide que encuentre en los usos corrientes su expresión concreta” (De Beauvoir; 2011,p.22)

### **Carta Orgánica Municipal (2000)**

La Carta Orgánica Municipal constituye un claro ejemplo de ello, en su preámbulo habla del “ejercicio de los derechos en un orden solidario, justo, libre e **igualitario**”, sin embargo la primera frase dice “Nosotros, **los** representantes de la comunidad de Resistencia”<sup>1</sup>

En la descripción de los derechos de **los vecinos** aparece en primer lugar “a la **igualdad de oportunidades** y de trato, **sin distinciones**, privilegios o discriminaciones por razones de raza, religión, **sexo**, o cualquier otra condición socioeconómica o política...” (Carta Orgánica Municipal; 2000,p.4)

La mención de los diferentes cargos dentro de la estructura municipal responden al mismo lenguaje: **el** Intendente (aunque hace tres períodos consecutivos el Municipio está cargo de una mujer), **los** funcionarios, **los** jueces de falta, **los** concejales, **el** presidente del Concejo, **los** miembros de las Sindicatura, **el** Defensor del Pueblo, **el** Escribano Municipal y/o **los** adjuntos, etc.

Si pensamos en las leyes como normas positivas, producto de la cultura del conjunto social, pero también generadora de cambios en ella, esta Carta Orgánica, que debiera ser el instrumento para instalar la igualdad de oportunidades, resulta extemporánea a la luz de los avances realizados en materia de legislación sobre la problemática que nos ocupa.

Las mujeres son concebidas en la sección “**Políticas Especiales- Derechos Sociales, Económicos y Culturales**” (Carta Orgánica Municipal; 2000,pp.8-11) como minorías culturales reforzando una doble exclusión: por un lado no están incluidas en el relato general sino que participan de una sección especial y, por otro, están equiparadas a sectores donde se resignifica la idea de asistencialismo y protección equiparándola con personas con discapacidades, niños, adolescentes y adultos mayores, caracterizaciones propias de los estereotipos de género.

### **Plan de Igualdad de Oportunidades para Varones y Mujeres (2009)**

---

<sup>1</sup> <http://www.mr.gov.ar>, p. 1. La negrita es nuestra.

El texto del Plan de acuerdo con la Resolución N°0180 del año 2001 fue un instrumento de carácter metodológico de planificación como el documento afirma “que tuvo como finalidad facilitar el diseño de políticas públicas a favor y el compromiso de los diferentes actores para que incorporen la consideración del género en las políticas sectoriales” (Plan Ejecutivo de Igualdad de Oportunidades; 2009,p.49).

Posteriormente en el año 2005 trabajó una Comisión de Implementación con oportunidades de participación para la mujer. A tal efecto se llevó a cabo un Taller de Diagnóstico donde se abordaron aspectos tales como el cuidado y atención de la salud, educación, trabajo y empleo, ámbito privado y doméstico, participación pública, ciudadanía y liderazgo, y vida cotidiana en la ciudad. En las conclusiones se lograron las siguientes propuestas:

a-Propiciar la paridad de hombres y mujeres en la incorporación de empleos financiados por el Municipio (Plan Jornalizados).

b-Informar a las mujeres sobre sus derechos laborales

c-Capacitar a mujeres que se encuentren en la búsqueda de su primer empleo laboral.

d-Implementar la perspectiva de género en las ciudades para propiciar la activa participación de las mujeres en la vida cotidiana y que promuevan las relaciones igualitarias entre hombres y mujeres.

El texto constituye un claro ejemplo de cómo abordar y ejecutar las políticas de género. Sin embargo, consideramos que la convicción de quienes lo elaboraron se desplazó por senderos diferentes a los imaginados porque, está la normativa pero existe un desconocimiento por parte de los ciudadanos y ciudadanas de Resistencia quienes podrían alzarse con sus voces en defensa de sus derechos.

### **Estructura Municipal**

Desde el espacio político y, a efectos de asegurar la “igualdad de oportunidades” (Carta Orgánica Municipal; 2000,p10), las listas de candidatos a concejales se integran con hombres y mujeres, alternados uno y uno. La conformación cuantitativa del Concejo demuestra una intencionalidad manifiesta de lograrlo por cuanto el 48% de los integrantes son mujeres, sin embargo, una evaluación cualitativa del cuerpo referencia que la presidencia está en manos de un varón, dejando para las mujeres las vicepresidencias, sobre las cuales no se han encontrado funciones específicas en la Carta Orgánica. En un esquema simbólico el presidente representa la cabeza del cuerpo (del Concejo), el lugar de la racionalidad y de la intelectualidad, que desde siempre se atribuye a los hombres por encima de las mujeres.

“Artículo 143.- **Presidente** del Concejo Municipal. El Concejo Municipal designará **un Presidente** que será el ciudadano que figure primero en la lista del partido que obtuviere mayor cantidad de votos; **un Vicepresidente 1°** y **un Vicepresidente 2°**, que corresponderá respectivamente, al ciudadano primero de cada lista que le suceda en la integración del Concejo.

Cuando los Concejales provinieran sólo de dos listas, la Vicepresidencia 2° corresponderá al ciudadano electo en segundo término de la lista ganadora” (Carta Orgánica Municipal; 2000,p.32)

La gestión ejecutiva femenina durante tres períodos consecutivos podría dar cuenta de una práctica inclusiva, sin embargo, observamos el reforzamiento del patriarcado marcando

diferencias sustantivas, en la experiencia, a favor de los varones en lugar de crear un nuevo orden.

En consecuencia las designaciones no contribuyen a equiparar varones y mujeres en oportunidades laborales, ello reclamaría, por un lado, resignificar el esquema distributivo del poder y, por otro, efectuar acciones que modifiquen aquellos patrones socioculturales reivindicativos de los estereotipos de género.

Las mujeres constituyen un 40%<sup>2</sup> de las autoridades municipales, superando el histórico 30% sin llegar, sin embargo, a la igualdad, tal y como lo propone el documento **Plan de Igualdad de Oportunidades entre varones y mujeres**<sup>3</sup>, pero además respetando, en la definición de los espacios, los presupuestos del patriarcado.

Así tenemos que, la Intendente de la ciudad capital de la provincia del Chaco, designó mujeres en ámbitos tradicionalmente femeninos, a saber: Secretaría de Desarrollo Social e Inclusión, Secretaría de Desarrollo Humano, Secretaría de Planificación y Secretaría General, todas abocadas a resolver situaciones acordes con su rol tradicional: socio-maternal.

Si observamos la integración del resto de los cargos veremos que la organización es absolutamente androcéntrica, los espacios de mayor exposición pública y política están en manos de varones, como por ejemplo: Secretaría de Gobierno, Secretaría de Obras Públicas, Secretaría de Tránsito y Transporte.

Es necesario implementar un mecanismo de revisión hacia el interior de los espacios laborales para analizar críticamente, por un lado, las diferentes expresiones de poder reproducidas en la desigualdad de oportunidades procedentes del sexo y, por otro, para que los/las trabajadores asuman la responsabilidad ciudadana de transformarla en una verdadera igualdad de oportunidades entre varones y mujeres.

### **Los espacios laborales**

El marco jurídico vigente nos permite analizar críticamente, por un lado, las expresiones de poder que reproducen desigualdad de oportunidades procedentes del sexo y, por otro, visibilizar las diferencias para que trabajadores/as municipales asuman la responsabilidad ciudadana de transformarlas en una igualdad de oportunidades entre varones y mujeres.

No es tarea fácil, se requiere no sólo reflexionar sobre el poder hegemónico del hombre en los espacios laborales sino tomar la decisión política de cambiarlo, con ello se contribuiría a democratizar, verdaderamente, la institución municipal. En consecuencia, diseñar una política pública con enfoque de género implica plasmar la norma en acciones positivas para superar la violencia institucional que genera la desigualdad de oportunidades.

La Carta Orgánica de la ciudad de Resistencia incorpora en su artículo 43 una serie de propuestas que, en la práctica, no se concretan y esto queda de manifiesto, claramente, en la organización de la institución a la que aludiéramos con anterioridad.

---

<sup>2</sup> Los cargos son los siguientes: Secretaria General: Dra. Matilde Campías, Secretaria de Planificación: Ing. Ebe Arechavala, Secretario de Obras Públicas: Ing. Oscar Bonfanti, Secretario de Gobierno: Arq. Leandro Zdero, Secretaria de Economía: Cdor. Fernando Novo, Secretaria de Desarrollo Humano: Sra. Olga Saporitti, Secretaria de Desarrollo Social e Inclusión: Lic. Patricia Kaenel, Secretaria de Tránsito y Transporte: Arq. Néstor Dellamea, Secretaria de Comunicación Social: Sr. Pablo Mujica y Secretaria de Relaciones Institucionales: Dr. Adrián Veleff

<sup>3</sup> El documento fue publicado en marzo de 2009.

“Artículo 43.- Políticas activas. El Municipio, mediante acciones positivas, garantizará en el ámbito público y promoverá en el privado, la igualdad real de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres, en el acceso y goce de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales” (Carta Orgánica Municipal; 2000,p.10).

A instancias de la Intendente Aída Ayala quien, atendiendo a los tiempos de cambios que involucraban a la mujer motorizó la creación del Centro Municipal de la Mujer, dependiente de la Secretaría de Gobierno de la Municipalidad como un espacio de acciones y atención de defensa de la perspectiva de género.

La creación del Área de la Mujer, aún con objetivos muy claros a favor de la igualdad de oportunidades, no inauguró modificaciones.

En éste contexto nos preguntamos ¿cómo puede colaborar un personal municipal asistir o prevenir a víctimas de violencia familiar cuando, en el cotidiano, sufre la violencia institucional?. ¿No correspondería equilibrar estas notorias diferencias internas antes de irrumpir en el universo comunitario?

Numerosos ejemplos ilustran la desigualdad de oportunidades entre los sexos, entre otros: el caso del personal municipal encargado de la limpieza de las calles.

Las tareas de barrido y limpieza de calles se distribuyen de la siguiente manera, según pautas de trabajo impuestas por la costumbre que la Carta Orgánica no ha modificado: las mujeres realizan el fuerte de la actividad: barren y juntan la suciedad y los varones sólo la levantan y la ponen en una carretilla. La única excepción a esta regla es, cuando por el movimiento propio de la ciudad, la acción es nocturna, en ese caso queda bajo responsabilidad de los hombres.

En ésta instancia reconocemos dos estereotipos que nos remiten a la misma lógica de pensamiento: el primero tiene que ver con la asignación de roles propios del patriarcado y, el segundo, consigna al trabajo nocturno como exclusivamente masculino, en la consideración del peligro que significa y lo desestructurante de la organización familiar.

En consecuencia, en una actitud proteccionista e inconsulta, la institución toma la determinación de circunscribir el horario de trabajo de las mujeres al turno diurno, sin tener en cuenta sus necesidades. En una entrevista realizada a las trabajadoras consideraron que, desempeñar sus funciones de noche, hubiera sido beneficioso en la organización de sus vidas pero la Municipalidad no les dio opción.

### **A modo de reflexión**

El Municipio como institución local por su cercanía con los ciudadanos y ciudadanas favoreció la participación y la igualdad entre los varones y mujeres. Las autoridades locales reflejan, a través de los instrumentos legales, el acompañamiento a los cambios operados a nivel de políticas públicas relacionadas con la igualdad de género donde la mujer es considerada un sujeto social con amplia ciudadanía. Observamos una escasa y hasta inexistente aplicación y desconocimiento por parte de los ciudadanos y ciudadanas de estos logros normativos.

Sin embargo, en la praxis da cuenta de una distribución diferenciada del poder, con fuertes asimetrías que generan violencias cotidianas. La promocionada “igualdad de oportunidades” laborales está ausente y, por el contrario, se favorece la “naturalización” de los roles en tanto relación de dominación construida histórica y culturalmente.

Para modificar esta situación se requiere, en una primera instancia instalar el debate sobre el poder hegemónico del hombre en los espacios laborales, y, con posterioridad, tomar la decisión política de cambiarlo, con lo cual se contribuiría a democratizar, verdaderamente, la institución municipal.

### Bibliografía

- Amorós, Celia. **Rasgos patriarcales del discurso filosófico: notas acerca del sexismo en filosofía**. En: Hacia una crítica de la razón patriarcal. Anthropos, 1985.
- Arocena, José. **Globalización y desarrollo local**. En: Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local. Buenos Aires, Homo Sapiens, 2001.
- Bosier, Sergio. **Desarrollo local. ¿De qué estamos hablando?**
- Borja, Jordi y Castells, Manuel. **Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información**. Madrid, Taurus, 1997.
- De Beauvoir, Simone. **El segundo Sexo**. México, De Bolsillo, 5ª. Ed., febrero, 2011
- Martínez Nogueira, Roberto. **Análisis de Políticas Públicas**. Ed. Inap. Bs. As. 1997.
- Massolo, Alejandra. **Mujeres en el espacio local y el poder municipal**. En: Revista Mexicana de Sociología. México. IISUNAM, No. 3, julio-septiembre, 1996
- Massolo, Alejandra. **El espacio local: oportunidades y desafíos para el empoderamiento de las mujeres. Una visión latinoamericana**. En Desarrollo Humano e Institucional en América Latina. 13 de mayo 2003. [http://www.iigov.org/dhial/?p=42\\_05](http://www.iigov.org/dhial/?p=42_05)
- Offen, Karen. **Definir el feminismo: un análisis histórico comparativo**. En: Historia Social N° 9, Valencia, invierno 1991.
- Ternavasio, Marcela. **Municipio y Política. Un vínculo conflictivo**. Tesis de Maestría, 1991. FLACSO. [historia.com\(datos\)/biblioteca,ternavasio.pdf](http://historia.com(datos)/biblioteca,ternavasio.pdf).
- Travi, Bibiana. **La construcción de la invisibilidad de la violencia hacia la mujer en el ámbito doméstico**. Tesis de Maestría en Política Social. Diciembre 2003.
- Velázquez, Susana. **Violencias cotidianas, violencia de género. Escuchar, comprender, ayudar**. Buenos Aires, Paidós, 2003.

### Fuentes editas

- Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Resistencia
- Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones. Resistencia, Librería de La Paz, 2009.